

Nr. 31

Rainer Koch\*

**Das United Kingdom als Core NPM Reformer**

**Zu den Design- und Implementationsproblemen  
einer erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung**

**DISTRIBUTION STATEMENT A**  
Approved for Public Release  
Distribution Unlimited

20030107 067

\* Univ.-Prof. Dr. Rainer Koch  
Institut für Verwaltungswissenschaft  
Universität der Bundeswehr Hamburg

Hamburg, im September 1997

AQ F03-03-0479

REPORT DOCUMENTATION PAGE			Form Approved OMB No. 0704-0188	
Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503.				
1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)		2. REPORT DATE  1997	3. REPORT TYPE AND DATES COVERED  Report	
4. TITLE AND SUBTITLE  Das United Kingdom als Core NPM Reformer  The United Kingdom as a Core New Public Management Reformer			5. FUNDING NUMBERS	
6. AUTHOR(S)  Rainer Koch				
7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES)  Institut fuer Verwaltungswissenschaft, Universitaet der Bundeswehr Hamburg			8. PERFORMING ORGANIZATION Report Number REPORT NUMBER	
9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)			10. SPONSORING/MONITORING AGENCY REPORT NUMBER	
11. SUPPLEMENTARY NOTES  Text in German. Title and abstract in German and English, 16 pages, Nr. 31.				
12a. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT  Distribution A: Public Release.			12b. DISTRIBUTION CODE	
ABSTRACT (Maximum 200 words)  The intensity and pace of management reforms in the UK have the country as a model in solving design and implementation problems. Especially impressive are the agency-structuring, accounting and accruals and performance management as reform cornerstones in the modernization process. The study analyzes the design and implementation requirements of the UK-tendency of management modernization; the state of development of organizational framework conditions; the development of the process structure; controlling performance maintenance; auditing; the scale of the success and failure of current modernization projects.				
14. SUBJECT TERMS  German, UNIBW, Management in the United Kingdom, New public management, Reforms in the management sector			15. NUMBER OF PAGES	
			16. PRICE CODE	
17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT  UNCLASSIFIED	18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE  UNCLASSIFIED	19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT  UNCLASSIFIED	20. LIMITATION OF ABSTRACT  UNLIMITED	

## Inhaltsverzeichnis

1. Problem- und Fragestellung: Design- und Implementationsprobleme von Verwaltungsmodernisierungen .....	3
2. Design- und Implementationsbedarfe des UK-Ansatzes der Verwaltungsmodernisierung .....	4
3. Entwicklungsstand zentraler Modernisierungsprojekte .....	5
3.1 Entwicklung organisatorischer Rahmenbedingungen / Agentur als Basisorganisation .....	5
3.2 Entwicklung der Prozeßstruktur / Budget .....	8
3.3 Steuerung der Leistungserbringung / Performance Management .....	10
3.4 Entwicklung der Leistungskontrollen / der Rechnungsprüfung (Auditing) .....	12
4. Erfolgs- und Mißerfolgsgrößen gegenwärtiger Modernisierungsprojekte .....	15

Dieser Beitrag geht im wesentlichen auf einen durch den Autor im Juni 1997 durchgeführten Besuch des Cabinet Office, der Treasury, des National Audit Office und verschiedener Agenturen zurück.

1) **Problem- und Fragestellung: Design- und Implementationsprobleme von Verwaltungsmodernisierungen**

Beim United Kingdom handelt es sich (neben Neuseeland und Australien) gemessen am Umfang, der Intensität und dem Tempo von Verwaltungsmodernisierungen um einen 'Core-NPM-Reformer'!

Das United Kingdom gibt daher ein lohnenswertes bzw. erkenntnisträchtiges Beispiel dafür ab, wie sich Design- und Implementationsprobleme im Verlauf umfassend angelegter NPM-Verwaltungsmodernisierungen stellen.

Da und insoweit sich bei New Public Management-Modernisierungen bestenfalls auf nur recht allgemein gehaltene Vorbilder (auf bloße Prinzipien oder Ideen) zurückgreifen läßt, stellt sich hier auch das Problem, daß Design- und Implementationsprobleme immer erst im Modernisierungsprozeß selbst auftauchen und gelöst werden müssen.

Anhand des United Kingdom läßt sich daher zum einen aufzeigen, wie sich nun das Design bzw. die Ausgestaltung einzelner Bausteine - wie etwa Agency-Strukturen, betriebliches Rechnungswesen/Accruals Accounting oder Performance-Management - unter Einfluß konkreter Anwendungsbedingungen zu entwickeln beginnt.

Zum anderen kann daran geprüft werden, inwieweit es dabei durch sachliche sowie zeitliche Abstimmung einzelner Entwicklungen zu einer sich wechselseitig stützenden Ein- und Durchführung umfassender Verwaltungsmodernisierungen (zu Reformen aus einem „Guß“) kommen kann.

Unter weitergesteckten Gesichtspunkten kann an diesem Beispiel deutlich werden, wie sich dann anstehende Design- und Implementationsprobleme selbst auf das Ziel solcher übergreifend angelegter Modernisierungen auswirken.

## 2) Design- und Implementationsbedarfe des UK-Ansatzes der Verwaltungsmodernisierung

Kurz gefaßt, läßt sich anhand des UK der Design- und Implementationsbedarf von NPM-Modernisierungen auch insoweit gut kenntlich machen,

- 2.1) als sich nun gerade das UK Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre vor eine äußerst belastend wirkende Wirtschafts-, Finanz- und Leistungs-krise (geringes Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, zunehmende Belastungen des Kapitalmarktes) gestellt sieht.
  - als hier dann auch über eine ganze Serie von Ansätzen (von den 'Scrutinies', über das FMI bis hin zum 'Next-Steps-Program' und der 'Competing for Quality'/Citizen Charter-Movement) der Versuch gemacht wird, diesen Belastungen mit einem grundlegenden 'Re-Assessment' des Gesellschaftsaufbaus - insbesondere der Rolle des Staates gegenüber der Gesellschaft und der Wirtschaft zu begegnen.
  - als dann aber auch erst ein sich allmählich abzeichnender Umbau des Staates zur 'Enabling authority' (was in der angelsächsischen Tradition nicht nur rhetorischen Charakter hat) - und somit auch eine durchgreifende Deregulierungen von Wirtschaft und Gesellschaft, ein Rückbau des Staates und die Einführung einer wettbewerbsorientierten Vergabe- und Kontraktmanagements - zu gewünschten Erholungen führt.
  - und als dabei gerade die Öffnung bisher hierarchischer Strukturen zugunsten eines (internen/externen) Wettbewerbs (insbesondere das Prior-Option-Verfahren des Next-Steps-Programs) dazu beitragen soll, daß sich der Umfang öffentlicher Aufgaben (indirekt auch die „Leistungstiefe“) durch das Nachfrageverhalten bemißt, daß hier also Wahlvorgänge nach Opportunitätskosten erzwungen werden - und sich so durch einen „leistungsorientierten“ Abgleich zwischen öffentlichem und privatem Sektor Synergieeffekte für gesamtwirtschaftliche Erholungen freisetzen lassen.

2.2) als es sich bei der Durchführung solcher Modernisierungen (trotz gegebener Vorbilder neo-liberaler Wirtschaftslehren und des privatwirtschaftlichen Unternehmertums/Managerialism) nicht schon um einen bloßen Institutionentransfer handelt, sondern es doch nur um die Anwendung recht allgemein gehaltener Prinzipien, Ideen oder Modelle geht.

- als es daher im Zuge dieser Modernisierungen (ob nun bei der Einführung von Wettbewerbsformen, verschiedener Formen des contracting in/outs oder des betrieblichen Rechnungswesen) jeweils um eine Anwendung und Ausgestaltung allgemeiner Prinzipien und Ideen unter konkreten Rahmenbedingungen geht.
- als dann in diesem Fall die Prozeßsteuerung der Modernisierung zwangsläufig nicht nur für die Aufrechterhaltung des Änderungsschwunges (momentum of change) zu sorgen, sondern zugleich die volle Last von erst ad hoc oder situativ auftretenden Design und Implementationsaufgaben zu tragen hat.

3.3) als dann anhand verschiedener tragender Größen des sich abzeichnenden Gesamtkonzeptes einer NPM-Modernisierung - anhand der Einführung einer neuen Basisorganisation, einer stärker outputorientierten Budgetierung, eines neuen Systems des Performance-Managements und den verschiedenen Ansätzen der Leistungskontrolle/Auditing/Quality - aufgezeigt werden soll, wie und ob sich die notwendigen Designentwicklungen überhaupt - und dann auch in sachlich und zeitlich untereinander abgestimmter Weise - vorantreiben lassen.

### 3) Entwicklungsstand zentraler Modernisierungsprojekte

#### 3.1) Entwicklung organisatorischer Rahmenbedingungen/Agentur als Basisorganisation

Soweit es um die organisatorischen Rahmenbedingungen geht, ist festzustellen,

1.1) daß hier für das UK Verwaltungsmodernisierungen mit der größten Reichweite durchgeführt werden bzw. bereits durchgeführt worden sind!

- daß hier auch mit dem Next-Steps-Program von 1988 - und somit mit der Disaggregation, Dezentralisierung und Teil-Verselbständigung die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß sich das Verwaltungsmanagement auf veränderte Prinzipien eines wettbewerbsorientierten Vergabe- und Kontraktmanagement umstellen läßt.
- daß sich dann entsprechende Änderungen nicht nur auf einen veränderten Aufbau bzw. eine Re-Fokussierung der Funktionen steuerungs-erheblicher Central Agencies, sondern insbesondere - und zwar im Sinne sogenannter Executive Agencies - auf den veränderten Aufbau der administrativen Basisorganisation bzw. der organisatorischen Peripherie des Verwaltungssystems richtet.
- daß hier dann auch gemäß dem Next-Steps-Program (mit Hilfe des Prior-Option-Verfahrens!) im Sinne fünf- bzw. dreijähriger Prüfungs- und Erfahrungszyklen der Status einer Einheit - je nach feststellbaren vorteilhaften Umweltbedingungen - als „Trading-“ oder „Non-Trading-Agency“ festgelegt wird (oder gar an eine vollständige Privatisierung zu denken ist!).

1.2) daß dann - wie für den Fall des Elizabeth II Convention Centre - feststellbar ist, daß das jeweilige Ausmaß der Teil-Verselbständigung von Agenturen (von in etwa 150 Agenturen oder personell bald die Hälfte des Civil Service) bereits extrem weit zu reichen vermag.

- daß sich dann der weitere Bestand dieses Convention Centres als eine Trading-Agency auch in diesem Fall zunächst aus dem erfolgreichen Abschneiden an einem Market-Test ergibt (gegenüber privaten Anbietern).
- daß sich die Steuerung dieses Centres erwartbarerweise durch die Regelungen der Framework Documents (Corporate Plan, Annual Plan und Service Level Agreements) ergibt.
- daß dem Agenten (bzw. dem Chief Executive Officer) innerhalb dieser Rahmenstruktur eine denkbar größtmögliche Flexibilität zur

Erledigung seiner Geschäfte bzw. zum Erreichen seiner Ziele eingeräumt wird - dem C.E.O. also alle nur denkbaren unternehmerischen Freiheiten (eigenständige Organisationskompetenz/betriebliches Rechnungswesen/Preisbildung/eigene Personalstruktur) für einen effizienten/effektiven Ressourceneinsatz eingeräumt werden.

- daß sich dies organisatorisch betrachtet typischerweise in einem unternehmensähnlichen Aufbau niederschlägt - in einer Leitung durch Boards, in einem funktionalen Organisationsaufbau (Finanzen/Handel/Personal/unter Einschluß des größten Subkontraktors), in einer verstärkten lateralen bzw. vertikalen Kommunikation und einer häufigen projektorientierten Aufgabenerledigung.
  - daß sich unter diesen Bedingungen (wie Market-Test/Einrichtung als Trading Fund) die Verfolgung des eigentlichen Sachziels (Organisation von Konferenzen) doch der verbesserten Erreichung des Formalziels unterzuordnen beginnt - nämlich der Erwirtschaftung eines Surplus (auf Vollkostenbasis), um zumindest anteilig den gewährten Aufwand/Trading Fund zurückzahlen zu können.
- 2.3) daß anhand dieses Beispiels in ganz besonderer Weise die Flexibilität deutlich wird, mit der sich heute die angemessenen organisatorischen Rahmenbedingungen für einen effizienten bzw. effektiven Aufgabenvollzug ausgestalten lassen.
- daß hier ja auch das Next-Steps-Program (insbesondere das Prior-Option-Verfahren) ein Verfahren bzw. eine Methodik bereitstellt, demgemäß man je nach gegebenen Umweltbedingungen in eine erfolgserhebliche Stufung der Rahmenbedingungen (Non-Trading/Trading) bis hin zu einer Organisations- und Aufgabenprivatisierung eintreten kann.
  - daß hier aber insoweit ein gewisser Mangel an Organisationspolitik bzw. ein Kontroll- bzw. Steuerungsdefizit deutlich wird, als es offensichtlich noch keine exakte Steuerung von Organisationsformenwahlen nach Art der Umweltbedingungen und Leistungszielen gibt.
  - daß sich sodann - wie am Convention Centre erkennbar - die Umweltbedingungen und Zielsetzungen (Marktliche Konkurrenz/Profitmaximierung) in einer Weise geändert haben, daß hier eigentlich auf eine



privatrechtliche Organisationsform überzugehen oder sogar an eine Privatisierung zu denken wäre.

- daß mit der Flexibilisierung also nicht nur der Weg freigemacht wird für die insgesamt bzw. gesamtwirtschaftlich produktivste Organisationswahl, sondern nun auch - bei gewisser Zielverfehlung - der Versuch gemacht wird, durch eine eigenständige 'wirtschaftliche Betätigung' zu einer kurzfristigen Entlastung öffentlicher Haushalte zu kommen.

### 3.2) Entwicklung der Prozeßstruktur/Budget

Im weiteren Zusammenhang ist erkennbar,

- 2.1) daß es mit der Anwendung des Next-Steps-Program gelingen kann, die organisatorischen Rahmenbedingungen in effizienz- und effektivitätsfördernder Weise einzurichten.
- daß es dabei mit der nun eingeräumten Möglichkeit einer funktionalen Gliederung (Finanzen/Handel etc.) gelingt, eine Aufgaben- und Entscheidungsordnung einzurichten, die einen unmittelbaren Steuerungs- und Informationsbezug zur geplanten Effizienz- und Effektivitätssteigerung (aber auch zur Produktivitätssteigerung) in der Aufgabenerledigung erreicht.
- daß es nun darüber hinaus durch Änderungen im Budgetwesen auch zur Entwicklung von Prozessen der Planung/Verteilung und Verausgabung von Ressourcen kommt, mit denen eine verbesserte Ressourcennutzung erreicht werden soll.
- 2.2) daß hier mittlerweile bereits mit verschiedensten Ansätzen/Raynor's scrutinies/FMI und nunmehr Resource Accounting and Budgeting zu einer verbesserten Ressourcennutzung zu kommen versucht wird.
- daß dabei aber bis in die jüngste Zeit hinein mit dem zahlungsorientierten Kostenbegriff (Cash) gearbeitet worden ist, mit einer je nach Department vollzogenen Unterscheidung von „Running Costs“ und

„Program Costs“ sowie mit einer im Sinne des „delegated Budget“ allerdings bereits recht weitgehenden Flexibilität in der Wahrnehmung einzelner Budgetpositionen (Virements'/carry overs a.s.o.).

- daß nun aber im Sinne des Resource Accounting and Budgeting vorgesehen ist (allerdings bis in das Jahr 2000), daß ein neuer Kostenbegriff im Sinne des Werteverzehrs (resource consumption) eingeführt wird, eine neue Klassifikation von Budgetpositionen sowie ein neues betriebliches Rechnungswesen (accruals-accounting).

2.3) daß dann die Planung/Verteilung und Verausgabung von Ressourcen im Sinne des veränderten Kostenbegriffs durch einen 'Bewertungsvorgang' (neben Zahlungsvorgängen nun auch Wertzuwächse und Wertverluste) gesteuert wird.

- daß dann die Planung/Verteilung und Verausgabung auch aus einem Aufbau oder einem Gliederungsschema heraus erfolgt, demgemäß informationell und entscheidungsmäßig nunmehr zwischen dem Ressourcenbudget (Cash für die Produktion von Outputs/Leistungen) und dem Kapitalbudgets (neben den Investitionen/capital spending und Krediten/borrowing im wesentlichen die Abschreibungen sowie die Kapitalzinsen/die capital charge) unterschieden wird.
- daß darüber hinaus ein 'betriebliches' Rechnungswesen aufgebaut wird (accruals-based accounting), mit dem nun die Bewirtschaftung des Budgets vorrangig nach den 'Aufwands-' und 'Ertragsgrößen' einer periodischen Erfolgsrechnung (Operating Cost Statement) gesteuert wird, darüber hinaus nach kurzfristig ein- und ausgehenden Zahlungsvorgängen (die Cash Outflows bzw. Cash Inflows des Cash Flow Statements) und schließlich nach den entsprechend ausgelösten langfristigen Vermögensänderungen (den Änderungen der Assets der Balance Sheet) - wobei dieses Resource Accounting and Budgeting im Sinne eines Statement of Resources eine genaue Spezifikation der zur jeweiligen Zielverfolgung eingesetzten Ressourcen erlaubt.
- daß sich dann mit diesen unterschiedlichen Rechnungsansätzen/Accounts Informationen darüber produzieren lassen, wie die Verfolgung bestimmter Ziele nun in Begriffen eines betrieblichen Kostenbegriffs/Werteverzehrkosten zu Buche schlägt. (Vgl. Statement of Resources)

- 2.4) daß dann über die Jahre hinweg ein System oder einen Ansatz entwickelt wird, mit dem sich der Ressourcenaufwand für eine beliebige Zielverfolgung nach veränderten Kostenbegriffen bestimmen läßt.
- daß sich dann auch unterstützt durch Marktvorgänge oder marktähnliche Bewertungsvorgänge (insbesondere Abschreibungen und Kapitalkosten) die „full economic costs“ für eine Zielverfolgung bestimmen lassen.
  - daß dabei von der Treasury nur ein allgemeiner Rahmen vorgegeben wird, darüber hinaus freilich keine näheren Festlegungen zu den Zielgrößen oder zu den Entscheidungskriterien (als Ratios) getroffen werden!
  - daß hier allerdings (vgl. das Output and Performance Analysis Manual) daran gearbeitet wird, Zielerreichungsgrößen nun auch getrennt von bloßen Geldwertgrößen - also im Sinne inhaltlicher Standards - zu entwickeln.

### 3.3) Steuerung der Leistungserbringung/Performance Management

Was nun denkbare Wirkungen entsprechender Veränderungen für die Leistungserbringung bzw. das Performance-Management anbetrifft, ist feststellbar,

- 3.1) daß hier zwar mit dem Verfahren einer angemessenen Organisationswahl (dem Prior-Option-Verfahren) die Möglichkeit eröffnet wird, die bisher statisch gegebenen (bürokratischen) Organisationsstrukturen - bis hin zum Aufbau von Unternehmensstrukturen - je nach Umweltanforderungen anzupassen.
- daß darüber hinaus mit der anvisierten Umgestaltung der Prozeßstruktur bzw. des Budgetsystems Möglichkeiten der Erarbeitung und Verarbeitung von Informationen vorgesehen werden, mit denen sich - in Begriffen des betrieblichen Kostenbegriffs - Ressourcenaufwendungen nun auch nach allgemeinen Vorteilhaftigkeitsgesichtspunkten für Zielverfolgungen organisieren lassen.

- daß es nun allerdings noch Leistungsplanungsverfahren bzw. Performance-Management-Systemen bedarf, um nun im Rahmen solcher Struktur- und Prozeßänderungen Ressourcen auch je nach Situation - auch über verschiedene Ebenen hinweg - nach Maßgabe gewollter Zielerreichungen bzw. Leistungsziele einsetzen zu können (oder „getting the best out of people with the focus on improving organisational performance“).
- 3.2) daß dabei schon viele vorausgehende Versuche unternommen worden sind, unter den gegebenen Rahmenbedingungen das gegebene Personal nun möglichst effektiv für die Erbringung organisatorisch relevanter Leistungen einzusetzen (etwa dauerhaftes Bemühen Personalbeurteilungen und Aufgabenerledigung zusammenzubringen).
- daß dabei augenblicklich im Rahmen des „Objective Setting in Personal Reviews“-Ansatzes dann zunächst davon ausgegangen wird, daß das ausschlaggebende Gestaltungsproblem solcher Performance-Management-Systeme in der geordneten Planung und Vorgabe von Zielen (also in einem Mangel an strategischer Planung) zu sehen ist.
  - daß es aber auch im Rahmen dieses Ansatzes im Sinne eines Kaskaden-Modells darum geht, nun zum Zwecke einer Steuerung individuellen Leistungsverhaltens die notwendigen „Links“ über die Ebenen von Corporate Plan, Annual Plan bis hinunter zum individuellen Performance Plan zu finden - dabei allerdings auch im Gegenstromverfahren über die Definition von „Aims“, „Key Result Areas“, „Outcomes/Objectives“ und „Standards“ zu gehen ist (hier also auch keine Überwindung dieses „Kaskaden-Modells“ durch die vereinfacht faßbaren Spezifikationen von „Kontrakten“ angestrebt wird).
  - daß in diesem Fall allerdings - gewissermaßen als „countermove“ gegenüber den gleichwohl riskierten zentralen Steuerungsverlusten - neben der Operationalisierung von Zielen nun auch an eine Steuerung des Personalgebrauches nach „Schlüsselqualifikationen“ gedacht wird (im Sinne einer kognitiven sowie affektiven Bindung an eine ‘Corporate Identity’).
  - daß im Rahmen dieses Ansatzes dann aber (entsprechend des „Break-downs“ in Teilzielgrößen) ebenso konsequent daran gedacht wird, nun die Verfügung über alle denkbaren materiellen Steuerungsmittel

selbst zu delegieren - also alle Regelungskompetenzen des Personalwesens (inklusive des Gebrauchs stark differenzierter Beschäftigungsverhältnisse) an die dezentralen Einheiten/Agencies zu delegieren.

- und daß sich als Folge dieser Delegation eine Tendenz zur zunehmenden Differenzierung und Auffächerung von Civil Service-Strukturen einstellt - daß in dieser Weise (allerdings bei grundlegender Aufrechterhaltung der Reziprozität) nun auch Experimente in der Ausgestaltung von Anreizsystemen - und dabei auch Übergänge vom meritpay zum Bonussystem - durchgeführt werden.

3.3) daß dann zusammenfassend betrachtet durchaus der gesteigerte Versuch unternommen wird, durch Entwicklung zielorientierter Leistungsplanungssysteme das Leistungsverhalten auch und gerade im Rahmen veränderter Organisationsstrukturen und Budgetprozessen nun wieder auf gewollte Zielgrößen (allerdings welcher Art) zurückzubinden.

- daß hier zwar wieder der eigentlich „technisch“ unbefriedigende Weg einer Operationalisierung - eines mechanischen „Break-downs“ eingeschlagen wird, daß hier aber - selbst bei eingeräumten Nachteilen - Vorteilhaftigkeiten in dieser Art des Vorgehens erkannt werden.
- und daß die an sich notwendige Vereinfachung des gesamten Systems bisher nicht schon in einem Übergang auf spezifizierte Kontrakte, sondern im Mittel der Dezentralisierung gesehen wird (wobei sich allerdings Meß- und Steuerungsprobleme nicht von sich aus vereinfachen).

### **3.4) Entwicklung der Leistungskontrollen/der Rechnungsprüfung (Auditing)**

Soweit es nun um den Einfluß der Rechnungsprüfung geht, ist im übergeordneten Zusammenhang festzuhalten,

4.1) daß zunächst einmal - mit Blick auf die Öffnung der Staatsorganisation - enorme Flexibilitäten im Aufbau von Organisationseinheiten eingeräumt und demgemäß auch Risiken eines (konzeptionellen und operativen) Kontrollverlustes eingegangen werden.

- daß darüber hinaus nun auch noch mit den Änderungen des Budgetwesens Regelungen getroffen werden, mit denen sich in ausgesprochen flexibler Weise über die Verteilung und Verausgabung von Ressourcen entscheiden läßt.
- daß dann aber mit dem Performance-Management-Ansatz (insbesondere mit dem Operationalisierungs- bzw. Kaskadenansatz) ein ersteres Mal der Versuch gemacht wird, nach Einräumen dieser strukturellen sowie prozessualen Flexibilitäten die Leistungserbringung von Organisationseinheiten wieder auf irgendwie öffentlich relevante Zielgrößen (allerdings zunächst bei Konzentration auf die methodisch schwierigen „Linkage-Verfahren“) zurückzubinden.
- und daß nun insbesondere durch die Rechnungsprüfung (durch das National Audit Office) ein weiteres Mal der Versuch gemacht wird, eben nach Öffnung der Input-Seite nun zu einer stärkeren Steuerung über den Aufbau der Output-Seite zu kommen.

4.2) daß das NAO zunächst den eigenen Auftrag darin sieht zu überprüfen, wohin das öffentliche Geld geht (to follow where the public money goes!).

- daß insoweit auch ein Gegengewicht gegenüber den augenblicklichen Tendenzen der Verselbständigung und der Privatisierung geschaffen werden soll (allerdings nur über das 'Reporting' über das Prior-Option-Verfahren).
- daß es dabei immer wieder Probleme gibt, auch den Zugang zu den teils stark verselbständigten „Zuweisungsempfängern“ zu erzielen - sich hier auch schon unterstützend privater Rechnungsprüfungsanbieter bedient wird.
- daß sich sodann dabei den Zielgrößen nach zunächst in bekannter Weise an den Elementen des VFM-Konzeptes gehalten wird

(allerdings dann auch unter Berücksichtigung der Ergiebigkeit des eigenen Vorgehens).

- daß es dabei aber - und zwar unter Berücksichtigung auch vergleichend anwendbarer Standards - nicht mehr nur darum geht, Leistungsdefizite (im Regelfall Effizienzmängel als solche) im Sinne eines „fault-findings“ aufzudecken.
- daß sich hier im Sinne einer erweiterten Philosophie hingegen der Ansatz breitmacht, neben der Prüfung in eine gezielte Beratung (tailored) einzusteigen - ggf. bei Abstellen von Mängeln auch auf ein 'Reporting' überhaupt zu verzichten - in diesem Punkt aber immer auch den Gesichtspunkt möglicher rechtlicher Folgen (Korruption) im Auge zu haben.
- daß in dieser Hinsicht dann auch (als complementary approach) eine Qualitätsprüfung angestrebt wird - in diesem Zuge auch „surveys“ mit Blick auf individuell erhebliche Leistungsstandards (individually stated needs) durchgeführt werden.
- und daß in dieser Hinsicht die Zahl der Prüfungen (der Accounts) als auch die Höhe entsprechend eingesparter Gelder/Savings (in einer durchschnittlichen Höhe von £ 250 Mill.) ansteigt.

4.3) daß in dieser Weise zusammengefaßt die Bemühungen um eine Rückbindung zunehmen.

- daß hier wesentlich differenzierter - den Prüfkriterien nach - vorgegangen wird - hier also auch Beratung betrieben wird.
- daß sich hier allerdings die Reichweite der Prüfung doch auf „Economy“ und „Efficiency“ reduziert - hier aus praktischen Gesichtspunkten eine (politische) Evaluation im Sinne der Effektivitätsüberprüfung unterbleibt.
- und sich dabei die Prüfung von einer inhaltlichen Prüfung (substantive) zugunsten einer formal-systematischen Prüfung (adequacy) verschiebt.

#### 4) Erfolgs- und Mißerfolgsgrößen gegenwärtiger Modernisierungsprojekte

Soweit es um (design- und implementationsbedingte) Erfolgs- und Mißerfolgsgrößen geht, ist zu bedenken,

4.1) daß beim Design und der Implementation bisheriger Modernisierung trotz oder gerade wegen des Value for Money-Konzeptes Unbestimmtheiten bzw. Unsicherheiten bei der Ausrichtung von Reformaktivitäten vorliegen.

- daß dabei auch je nach Fokussierung auf unterschiedliche Aspekte dieses Konzeptes und bei gleichzeitig unterschiedlich berechneten 'Trade-Offs' unter diesen Aspekten (Economy/Efficiency/Effectiveness) ganz unterschiedliche Ausrichtungen und Gestaltungen von Reformaktivitäten zu erwarten sind!
- daß es hier konzeptionell und strategisch nach Lockerung und Öffnung der Input-Seite nun eigentlich eines konzertierten Aufbaus und somit auch einer wechselseitig abgestimmten Steuerung der Output-Seite bedarf.

4.2) daß dann in verschiedener Weise ausgesprochen progressive Designs für einzelne Elemente des Gesamtkonzeptes entwickelt, erprobt und eingeführt werden.

- daß zu solchen Entwicklungen sicherlich die unternehmensmäßige Ausgestaltung des neuen Organisationsformates von Agenturen zählt, der veränderte Kostenbegriff, die neue Haushaltssystematik sowie das neue Kontensystem des Resource Accounting und Budgeting der Treasury und sicherlich der Variantenreichtum in der Entwicklung von Qualitätsprüfungsansätzen.
- daß dann aber ein (gewollter oder ungewollter) Mangel an übergreifend wirksamer strategischer Planung (in unserer Terminologie an „Verwaltungspolitik“) zu einer unzureichenden Koordination in der Zielausrichtung und somit auch zu gewissen Inkompatibilitäten unter den verschiedenen Design-Aktivitäten kommt (so etwa unter den „Zielen“ des Haushaltswesens, einzelner Verwaltungsagenturen und der nationalen Rechnungsprüfung).



- daß sich hier auch die Frage einstellt, ob erkennbare Unterschiede in der Zielausrichtung durch die Zwänge der Praxis ausgeglichen werden oder doch - wegen verbleibender Konkurrenzen - zu Verlusten an übergeordnet angestrebten Zielerreichungseffekten führen (etwa zu einer unzureichenden Nutzung von Synergieeffekten auf makro-ökonomischer Ebene).
- 4.3) daß sich darüber hinaus Schwächen in der Strukturierung und Steuerung von Implementationsprozessen abzeichnen könnten.
- daß hier nämlich Ungleichzeitigkeiten in den Design-Entwicklungen (also das unterschiedliche Tempo) zwangsläufig zu Problemen einer geordneten Abstimmung und demgemäß auch zielerreichungsorientierten Wirkungssteigerung führen (hier etwa wiederum was die Verbindlichkeit des Rechnungswesens für die verselbständigten Agenturen anbetrifft).
- 4.4) und daß es sich bei den ansonsten schon gegebenen Problemen einer wechselseitig abzustimmenden Designentwicklung als besonders störend erweist, daß im Rahmen dieser Modernisierungsprozesse doch eine größere Zahl an Reformakteuren auftritt (Cabinet Office/Treasury/National Audit Office etc.)

### Bisherige Beiträge in dieser Reihe

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 1  | Koch, Rainer  | Paradigmenentwicklung und Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft, Hamburg 1984   |
| 2  | Gornas, Jürgen  | Zur Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit in kommunalen Investitionen und Finanzplanungsmodellen, Hamburg 1984   |
| 3  | Schimanke, Dieter   | Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsreformen, Hamburg 1984  |
| 4  | König, Herbert  | Rahmenbedingungen wirksamer Finanzkontrolle, Hamburg 1984   |
| 5  | Gornas, Jürgen<br>Koch, Rainer<br>König, Herbert<br>Schimanke, Dieter | Papiere zur Internationalen Diskussion, Hamburg 1986  |
| 6  | Koch, Rainer  | Methodologische Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft, Hamburg 1984  |
| 7  | Koch, Rainer  | Organisationsprobleme der mittleren Verwaltungsebene als Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Betrachtungen, Hamburg 1986   |
| 8  | Chrubassik, Rainer  | Policy and Program Planning im General Accounting Office, Hamburg 1986  |
| 9  | Koch, Rainer  | Personalführung auf dem Weg zum Management, Hamburg 1986  |
| 10 | König, Herbert  | La mise en oeuvre des réformes administratives liées aux changements économiques - Nationalbericht für die Bundesrepublik Deutschland zum XX. Internationalen Kongreß für Verwaltungswissenschaften -, Hamburg 1987 |
| 11 | Maurer, Maria M.  | Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Hamburg 1987   |

- 12 König, Herbert Informationsbericht als neue Chance für die Verwaltungsführung - Referat auf der 55. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Hamburg 1987
- 13 Gornas, Jürgen  
König, Herbert Vorrede und Abschiedsvorlesung: Grenzgang zwischen Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung, Hamburg 1987
- 14 Koch, Rainer Sparpolitik und Verwaltungsinnovation - Zum Beitrag der Organisationsarbeit zur Produktivitätsverbesserung, Hamburg 1987
- 15 Koch, Rainer  
Kosub, Bernd Berufswahl und Bundeswehr - Zur Funktionalität von Selbstselektionen für den Offiziersberuf, Hamburg 1987
- 16 Sturm, Roland Der Beitrag des „Neoinstitutionalismus“ zur vergleichenden Analyse politischer Systeme, Hamburg 1987
- 17 Gornas, Jürgen Finanzwirtschaftliche Anforderungen an den Haushaltsvollzug, Hamburg 1987
- 18 Koch, Rainer Entscheidungsverhalten bei Wirtschaftlichkeitsproblemen - Eine entscheidungstheoretische Analyse der Jahresprüfungsberichte der Landesrechnungshöfe, Hamburg 1987
- 19 Koch, Rainer Verwaltung und Entscheidung - Zur Steuerbarkeit kollektiver Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, Hamburg 1988
- 20 Koch, Rainer Entscheidungsverhalten höherer Funktionsträger - Zur empirischen Bestimmung des Rationalisierungsbedarfs für das Führungs- und Entscheidungsinstrumentarium, Hamburg 1988
- 21 Koch, Rainer Public Management and Leadership: Lessons from the Federal Republic of Germany, Hamburg 1989

- |    |                              |   |
|----|------------------------------|---|
| 22 | Koch, Rainer                 | Entscheidungsverhalten höherer Verwaltungsbediensteter - Zur empirischen Bestimmung des Rationalisierungsbedarfs, Hamburg 1990  |
| 23 | Koch, Rainer                 | Entscheidungsverhalten höherer Verwaltungsbediensteter - Randauszählung der Daten einer empirischen Untersuchung, Hamburg 1991  |
| 24 | Koch, Rainer                 | Entscheidungsverhalten und Entscheidungsunterstützung höherer Verwaltungsbediensteter - Zur Weiterentwicklung des Führungs- und Entscheidungsinstrumentariums öffentlicher Verwaltungen, Hamburg 1991 |
| 25 | Koch, Rainer                 | Public Management and Productivity, Towards an Appraisal of the Productivity of Alternative Forms of Public Service Delivery, Hamburg 1992  |
| 26 | Koch, Rainer                 | Senior Civil Servants as Entrepreneurs, Towards the Impact of New Public Management Concepts on Personnel Management, Hamburg 1994  |
| 27 | Koch, Rainer<br>Kosub, Bernd | Lean Management als Wegweiser für Verwaltungsreformen? Hamburg 1994   |
| 28 | Kosub, Bernd                 | Möglichkeiten und Grenzen von Weiterbildungs-Controlling - dargestellt am Beispiel der Deutschen Unilever -, Hamburg 1994   |
| 29 | Koch, Rainer                 | Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen - Systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM Reformen, Hamburg 1996                 |
| 30 | Koch, Rainer                 | Towards an Entrepreneurial Paradigm in Public Management: International Trends, Hamburg 1996  |